

**JOSÉ EDIR DE ARRUDA MARTINS JÚNIOR**

**O PAPEL DO JUDICÁRIO NA REFORMA AGRÁRIA**

**CURITIBA  
2005**

**JOSÉ EDIR DE ARRUDA MARTINS JÚNIOR**

**O PAPEL DO JUDICÁRIO NA REFORMA AGRÁRIA**

**Monografia apresentada como  
requisito parcial à conclusão do Curso  
de Direito, Setor de Ciências Jurídicas,  
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Luiz Edson Fachin**

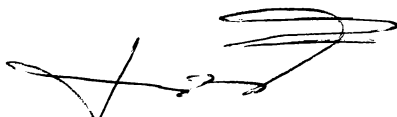
**CURITIBA  
2005**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**JOSÉ EDIR DE ARRUDA MARTINS JR.**

**O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA REFORMA AGRÁRIA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná – UFPR, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Luiz Edson Fachin



Prof. Dr. Paulo Roberto Ribeiro Nalin



Prof. Dr. Carlos Eduardo Pianovski

## SUMÁRIO

	<b>RESUMO</b>	
	<b>INTRODUÇÃO</b>	1
1	<b>ALGUMAS PONDERAÇÕES ACERCA DA LEGISLAÇÃO E ESTRUTURA AGRÁRIA BRASILEIRA</b>	2
1.1	SÉCULO XVI AO XVIII	2
1.2	SÉCULO XIX	4
1.3	SÉCULO XX ATÉ ATUALMENTE	8
2	<b>REFORMA AGRÁRIA</b>	13
2.1	SISTEMATIZAÇÃO DO CONCEITO	13
2.2	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	19
2.3	A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA	26
3	<b>DO PODER JUDICIÁRIO</b>	31
3.1	O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	31
3.2	JUSTIÇA AGRÁRIA	35
	<b>CONCLUSÃO</b>	39
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	40

## RESUMO

A falta de uma reforma agrária eficaz no Brasil tem contribuído para a intensificação das injustiças no campo. Proporcionalmente ao comprometimento com a inexecução de um plano eficiente está o agravamento dos conflitos rurais. Os governantes insistem em não observar os preceitos fundamentais da Constituição. A miséria, as desigualdades sociais se mostram cada vez mais acentuadas. Diante dessa realidade desoladora, cabe ao Poder Judiciário um papel: reconhecer na realidade um grave problema e, através da interpretação constitucional das leis, atuar de forma a mudar essa realidade fática. Para tanto, a perfeita aplicação do princípio da função social da propriedade se mostra primordial.

Palavras-chave: Reforma agrária – Movimentos Sociais – Função Social da Propriedade - Poder Judiciário.

## 1. ALGUMAS PONDERAÇÕES HISTÓRICAS ACERCA DA LEGISLAÇÃO E ESTRUTURA AGRÁRIA BRASILEIRA

### 1.1 SÉCULO XVI AO XVIII

Antes mesmo do “descobrimento” as terras brasileiras, bem como de toda a América latina já tinham dono. Isso porque Portugal e Espanha haviam realizado acordos dividindo o mundo, destacando-se o Tratado de Alcaçovas (1479), a Bula *Inter Coetera* (1492), o Tratado de Tordesilhas (1494), que tinha como nome oficial *Capitulacion de la Repartition Del Mar oceano* e, posteriormente, a Bula Papal de 1504<sup>1</sup>.

O professor Varella ainda destaca que até 1530 pouca ou nenhuma atividade de colonização havia sido implementada no Brasil. Nesse período, todas as terras eram públicas, sendo que em 1530 se inicia o processo de privatização das terras brasileiras.<sup>2</sup>

A colonização começa nesse período justamente pela ameaça Francesa. “O estado Francês se mostrava alheio à política expansionista – de conquista de novas terras...”<sup>3</sup>. O professor destaca ainda que principalmente a partir da década de 1510, “as costas brasileiras seriam freqüentemente visitadas por traficantes da França, acabando por constituir sério perigo aos direitos de Portugal sobre a conquista”<sup>4</sup>.

Os Franceses permaneceram por longos anos na costa brasileira. Tal fato em pouco agradou a coroa portuguesa, que preocupada com a exploração da França confia a Martim Afonso de Souza a colonização da nova terra. Varella explica o motivo de tal expedição: “como o custo das expedições de guarda costeira era muito elevado e pouco eficaz no

---

<sup>1</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao Direito à reforma agrária – o direito face aos novos conflitos sociais*. Leme, LED-Editora de Direito, 1998. Pág. 56.

<sup>2</sup> VARELLA, P. Op. Cit., Pág. 56.

<sup>3</sup> PORTO, Costa. *Curso de Direito Agrário - formação do território do Brasil*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982. Pág. 17.

<sup>4</sup> Idem. Pág. 17

combate à pirataria francesa, decidiu-se pela implementação do regime de capitânias”<sup>5</sup>. Martim Afonso recebeu a primeira capitania, com a missão de implementar no Brasil o sistema das sesmarias. “A palavra sesmaria deriva de sesma, que era uma medida de terra, como sesmo, que significa a sexta parte de qualquer coisa, ou do latim *caesina*, que quer dizer corte ou ainda dos sesmeiros que eram funcionários públicos incumbidos de dividir e distribuir as terras dos conselhos”<sup>6</sup>.

O instituto das sesmarias já era adotado em Portugal desde 1375. “As sesmarias em Portugal eram usadas para terras que já haviam sido lavradas e estavam abandonadas, quer dizer, eram terras que já tinham produzido e deveriam voltar a produzir alimentos locais.”<sup>7</sup>. Assim, a finalidade da lei de sesmarias promulgada por D. Fernando era, além de tornar as terras produtivas novamente, resolver o problema da fome que assolava a Europa na época.

Já no Brasil, “o sentido da concessão das sesmarias era o de ocupação, desbravamento, conquista, desrespeitando qualquer tipo de uso indígena, ou ocupação pré-existente”, e conclui, “Quer dizer que, enquanto em Portugal as sesmarias tiveram o sentido de proporcionar a produção de alimentos e desenvolvimento para a população, no Brasil foi instrumento de conquista, mas também de garantia aos capitais mercantilistas de que sua mão de obra, escrava ou livre, não viria a ser proprietária de terras vagas”<sup>8</sup>. Varella alerta para uma outra diferença essencial no regime de sesmarias: “enquanto em Portugal havia a implantação de uma servidão, no Brasil havia algo semelhante a uma doação com encargo, mediante a imposição de uma cláusula resolutiva de aproveitamento da terra”<sup>9</sup>.

Esse regime perdurou no Brasil desde a carta-patente dada a Martim Afonso até aproximadamente 1822. Tal regime estabeleceu no

---

<sup>5</sup> VARELLA, P. Op. Cit, Pág. 57

<sup>6</sup> Idem. Pág. 59

<sup>7</sup> MARÊS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Pág. 57

<sup>8</sup> Idem. Pág 57.

<sup>9</sup> VARELLA. Ob. Cit. Pág. 63.

Brasil os gigantescos latifúndios. Dom João III “ordenou que a costa Brasileira fosse dividida em capitanias, cabendo aos seus donatários a faculdade de conceder terras. Essa medida fracassou e deu os piores resultados, implantando em nossa terra o maior latifúndio que se possa imaginar, pois tinha cinquenta léguas de costa”<sup>10</sup>. “A situação sesmarial perdurou até 1822, terminando com o processo de independência. Deste modo, o Brasil permaneceu por quase trezentos anos de sua história sob um regime de senhores, que comandavam a terra, ditavam as leis e a aplicavam, gerando ranços culturais ainda presentes”<sup>11</sup>

## 1.2 SÉCULO XIX

O sistema das Capitanias e da distribuição de terras por sesmaria se mostrava falho. “Oficialmente, contudo, o sistema sesmarial perdura até 17/07/1822, quando é extinto pela Resolução nº 76, confirmada posteriormente pela provisão de 23/10/1823”<sup>12</sup>

Nasce, nesse período histórico, a primeira Constituição Portuguesa, de 1822, exaltando a propriedade como um direito sagrado e objeto protetivo do Estado português: “A Constituição política da nação Portuguesa tem por objeto manter a liberdade, segurança e propriedade de todos os portugueses”. Completa o professor Carlos Marés Filho “E mais adiante definia que a propriedade é um direito sagrado e inviolável de se dispor à vontade de todos os bens (artigo 6º)”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> OPITZ, Osvaldo; OPITZ, Silvia C. B. Opitz. *Tratado de Direito Agrário Brasileiro*. Vol. 3, São Paulo: Saraiva, 1983. Pág.23.

<sup>11</sup> VARELLA. Op. Cit. Pág. 69.

<sup>12</sup> VARELLA. Op. Cit. Pág. 70

<sup>13</sup> MARÉS. Op. Cit.. Pág.33.



A constituição Brasileira de 1824 segue essa mesma linha de definição da propriedade.<sup>14</sup> Esse reflexo do conceito adotado pela Constituição Portuguesa nos remete a idéia de subordinação da propriedade ao seu dono. “A propriedade assim, era coisa que se subordinava à vontade livre do proprietário que dela podia usar e abusar, excluindo qualquer interesse ou direito alheio.”<sup>15</sup> O importante dado histórico aqui é o nascimento, no Brasil do instituto da desapropriação de bens privado que fossem de utilidade pública, mediante prévia indenização. O professor Marés nos alerta para um dado de crucial importância: “Todo bem que ganha uma utilidade pública será transferido à propriedade do Estado com indenização ao proprietário privado existente. Esta norma revela que a propriedade privada não necessitava de utilidade social, por ser um direito abstrato do proprietário, teria a utilidade que ele lhe desse, incluindo nisso uma inutilidade. Esse poder outorgava um caráter absoluto à propriedade, já que dependia exclusivamente da vontade do seu titular que, sendo livre, poderia expressá-la quando e como entendesse.”<sup>16</sup> O direito de propriedade estava concebido como imprescritível.<sup>17</sup>

Após a extinção do sistema sesmarial, passa a vigorar o regime de posse, “que é a ocupação da terra por aquele que a explora, ergue benfeitorias, geralmente utilizando-se tão só da força de trabalho familiar. Essa nova situação permite o surgimento das pequenas propriedades no Brasil”<sup>18</sup>. Esse mesmo autor revela um fato histórico interessante, que seria a crítica feita por José Bonifácio de Andrada e Silva ao sistema monocultor, típico dos grandes latifúndios. O Patriarca da Independência

<sup>14</sup> Constituição imperial de 1824, artigo 179: A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela constituição do império, pela seguinte maneira:

XXII – é garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude. Se o bem jurídico legalmente verificado exigir o uso e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e se dará as regras para se determinar a indenização.

<sup>15</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Ob. Cit. Pág. 34.

<sup>16</sup> Idem. Pág. 37.

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 34.

<sup>18</sup> ARAÚJO, Luiz Emani Bonesso de. *O Acesso a Terra no Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. Pág. 72.

defendia uma melhor utilização do solo através de uma revisão da estrutura agrária do país, permitindo a formação de uma classe rural estável, formada de pequenos e meios proprietários.<sup>19</sup> A constituição de 1824, como visto acima, não assimilou as mudanças prevista por José Bonifácio, como visto no artigo 179, XXII.

Desde a Resolução nº 76 de 17/07/1822 até a Lei de 1850 o Brasil vivenciou “um período ‘extra-legal’ ou ‘das posses’”, onde havia uma ocupação desenfreada do vasto território brasileiro. Imperou o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um, sem que houvesse quaisquer óbices.”<sup>20</sup> Esse lapso temporal de 28 anos é denominado pela doutrina agrária como “o ‘regime de posses’”, porque somente havia posse nas terras ainda não apropriadas individualmente pela confirmação das sesmarias.”<sup>21</sup> O professor alerta ainda que tal denominação seria imprópria, pois, “não havia sequer posse, mas ocupação, considerada clandestina e ilegítima.”<sup>22</sup>

Assim, até 1850, a situação das terras no Brasil pode ser resumida em 5 distintas, como ensina o professor Marés: “1) Sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas. Reconhecidas como propriedade privada estava garantidas pela Constituição, portanto protegidas contra posse alheia, usurpação e qualquer ato do Governo; 2) Sesmarias, embora concedidas antes de 1822, não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção; 3) Glebas ocupadas por simples posse; 4) Terras ocupadas para algum uso da Coroa ou Governo local, como praças, estradas, escolas, prédios públicos, etc; 5) Terras sem ocupação.”<sup>23,24</sup>

<sup>19</sup> Idem. Pág. 73.

<sup>20</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*, AB Ed., Goiânia, 1998. Pág. 31-32.

<sup>21</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 68-69.

<sup>24</sup> Os doutrinadores Benedito Ferreira Marques e Marcelo Dias Varella destacam apenas 4 situações de terras no período do “regime de posses”, não reconhecendo as terras ocupadas para uso da Coroa ou Governo local.

A Lei 601/1850 teve 4 objetivos básicos, como bem analisa Benedito Ferreira Marques: “1º) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; 2º) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; 3º) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipo de concessões de terras feitas na forma da lei então vigente; 4º) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei”<sup>25</sup>. O professor conclui ainda que “a par daqueles objetivos, o diploma legal teve ainda o mérito de definir o instituto de “terras devolutas”, bem como de estabelecer mecanismos para a sua discriminação, extremando-as das terras de particulares. Aliás, o procedimento discriminatório até hoje persiste no ordenamento jurídico pátrio, passados quase dois séculos.”<sup>26</sup>

A primeira Constituição Republicana do Brasil estabeleceu em seu artigo 64, que as terras devolutas, situadas nos seus respectivos territórios, pertenceriam aos Estados. Tal fato, alerta Costa Porto “deveria contribuir para ajudar a resolver o problema, levando em conta circunstância factual de peso: as questões de terra não seriam mais, como dantes, decididas em Lisboa ou no Rio de Janeiro... Na prática, entretanto, ‘a teoria era outra’, bem diversa”<sup>27</sup>. Acontece que o repasse das terras devolutas da união ao Estado agravou ainda mais a concentração de terras no vasto território brasileiro. Nos Estados mais afastados, em especial os do Nordeste, a vida política dominante era aquela dos “Coronéis”, homens acima da lei. As decisões políticas eram tomadas sempre em interesse próprio, beneficiando a si mesmo e, claro, amigos políticos. A situação era flagrante, vez que possuíam o “curral eleitoral”, com “votos de cabresto”, ou seja, nunca iriam sair do poder.

Outro elemento essencial dessa constituição foi seu artigo 72 que assegurava a inviolabilidade do direito à propriedade, bem como a sua exceção

---

<sup>25</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. Ob. Cit. Pág. 32.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> PORTO, Costa. Ob. Cit. Pág. 80.

que seria a desapropriação por necessidade pública, mediante indenização prévia.

De toda sorte conclui o professor Varella sobre a situação vigente no país após a proclamação da república “Após a abolição da escravidão, e com o contínuo estímulo à imigração, permanece o sistema de grandes fazendas, na maioria das vezes improdutivas, sob uma legislação que cada vez mais garante à propriedade um direito sagrado e inviolável, desprezando qualquer noção de cumprimento da função social, de modo distinto às doutrinas jurídicas em emergência nesta época.”<sup>28</sup>

### 1.3 SÉCULO XX ATÉ ATUALMENTE

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934, nasce após a Revolução de 1930. Esse movimento se tornou um marco político, dando início à reestruturação econômica e social, com um Estado focado na solução de problemas na área das relações de trabalho, porém pouco interessado em modificar a estrutura fundiária do país.

Todavia, do campo emergiam-se os camponeses miseráveis, reclamando por uma redistribuição de terras. Indiferente aos problemas no campo a Constituição de 1934 em pouco ajudou na solução do problema, porém do ponto de vista evolutivo a Carta deu o primeiro passo rumo ao direito de propriedade com vistas sociais.

O seu artigo 5º, inciso XIX, alínea “c”, definiu como competência da união legislar sobre “normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo “. E mais adiante, no artigo 7º, inciso III, remete aos Estados a missão de elaborar leis supletivas e complementares.

Entretanto, o destaque central foi o artigo 113, n.º 17, que dizia:

---

<sup>28</sup> VARELLA, Marcelo Dias. Op. Cit., Pág. 79.

Art. 113.....

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A evolução em se garantir a propriedade desde que não fosse exercida contra o interesse social e coletivo demonstra a tímida ruptura do direito positivo brasileiro com as idéias liberais da propriedade, vista como um direito sagrado. Aproximava-se ao conceito da Igreja Católica, que expressava a necessidade de condicionamento da propriedade à função social. Certo é que a má vontade política predominou, cumulada com a falta de respaldo legal e de verbas, em nada se avançando na mudança da estrutura agrária, com a presença cada vez mais forte dos latifúndios.

Quanto à desapropriação, também um avanço, a Constituição em nada ajudou de concreto. Hélio Roberto Nóvoa da Costa, relata melhor essa situação:

As terras que poderiam ser redistribuídas seriam as devolutas e as particulares. Aquelas, por força do artigo 64 da Carta de 1891, pertenciam aos Estados membros, e estas jamais seriam desapropriadas, face ao desamparo legal, pois o Código Civil (artigo 190) não previa, entre os casos de desapropriação por necessidade e utilidade pública, a hipótese de redistribuição.<sup>29</sup>

Dotada de boas intenções, porém ausente de concretização, a Constituição de 1934 sai de cena, sendo promulgada, em 10 de novembro de 1937, a Constituição que, "ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente"<sup>30</sup> representou um retrocesso para a estrutura do campo.

O seu artigo 122, n.º 14, foi sem dúvida, um passo para trás:

<sup>29</sup> COSTA, Hélio Roberto Nóvoa. *Abordagem Constitucional da reforma agrária*. In. *Revista de Direito Agrário*, ano 16, n. 14, Brasília. Pág. 29

<sup>30</sup> Preâmbulo.

Artigo 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

O pleonismo já demonstra a real preocupação. A Carta se propôs a retirar o interesse social ou coletivo como condicionante ao exercício do direito de propriedade. Todavia, manteve a desapropriação por interesse ou utilidade pública.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, rumou para a justiça social, tão aclamada na época. Em contraposição a Constituição 1937, dispôs:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

A evolução retomou seu rumo. Agora, acrescenta-se o condicionamento do exercício da propriedade ao bem-estar social. Soma-se a isso, a inovação de se fazer presente na pedra angular do ordenamento pátrio, uma justa distribuição da propriedade. É o início da inclusão da reforma agrária no texto Constitucional.

Novamente as idéias não surtiram efeitos na realidade. Agora já havia o respaldo legal que inexistia da Constituição de 1934, porém elemento catalisador e inexistente era o apoio financeiro.

O artigo 150 estabelecia que “a lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária”. Nove anos após

a promulgação, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) e, no ano seguinte, o Serviço Social Rural (SSR). Ambos serviram apenas de tranquilizantes, pois como afirma Benedicto Monteiro: “Tais órgãos, além de serem completamente obsoletos e ultrapassados pela realidade, ainda eram emperrados de vícios administrativos, políticos e burocráticos”<sup>31</sup>.

Novamente a reestruturação fundiária do Brasil ficaria adiada, agora por motivos técnico-financeiros.

Em 1964, a Emenda Constitucional nº 10 foi o marco central no caminho da reestruturação fundiária brasileira. Ela introduziu na Constituição Federal “modificações referentes à tributação e à desapropriação por interesse social, necessárias à formulação dos problemas concernentes à reforma agrária e ao desenvolvimento rural.”<sup>32</sup> Tal disposição fez nascer a gênese da reforma agrária: O Estatuto da Terra, através da lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, que na visão do professor Costa Porto<sup>33</sup>, tem como ponto nodal o artigo 2º, que diz: “é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista na lei”.

O próprio Estatuto da Terra se propôs a resolver a necessidade de criação de órgãos administrativos capacitados à realização da reforma agrária. O seu artigo 37 criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e, no artigo 74, O Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário.

Interessante se fazer presente o pronunciamento do então presidente CASTELO BRANCO sobre a reforma agrária, endereçada ao Congresso Nacional no dia 1º de março de 1967:

---

<sup>31</sup> MONTEIRO, Benedicto. *Direito Agrário e Processo Fundiário*. Rio de Janeiro, PLG Comunicação Ltda., 1980. Pág. 61.

<sup>32</sup> SARASATE, Paulo. *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*. Rio de Janeiro. Ed. Bastos S.A. 1967. Pág. 511

<sup>33</sup> COSTA, Porto. Op. Cit. Pág. 89

Entre os quatro projetos de Emenda Constitucional submetidas ao Congresso, no primeiro ano deste Governo, avulta aquele que se transformou na Emenda Constitucional n.º 10. É possível dizer-se que, através desta norma, começou a grande mudança de estruturas operada pela Revolução. Depois de tantos anos objeto do reacionarismo de alguns e da demagogia irresponsável de muitos, iniciava-se no Brasil uma reforma agrária séria e irreversível. A Emenda n.º 10 permitiu a desapropriação de terras mediante pagamentos com títulos especiais da dívida pública, tomando viável o desencadeamento posterior do processo. Em outras palavras, a Revolução de março arrebatou demãos insinceras a bandeira da reforma agrária, para desfralda-la numa racionalizada e efetiva conquista da terra pelo homem.

Não preciso insistir no significado econômico-social ou nas repercussões políticas desta arrancada. Desejo, sim, lembrar que este, como os demais Projetos elaborados em 1964, consistiu parte de uma sistemática de reformulação nacional, cujas etapas foram desdobradas e cumpridas nos dois anos seguintes de meu Governo.<sup>34</sup>

O grande mérito da Constituição do Brasil de 1967, no tema que nos é pertinente, foi a elevação da Função Social da Propriedade como norma Constitucional, inserida como princípio da ordem econômica (Artigo 157, III).

Em 1988 retorna-se ao Estado Democrático de Direito, sendo promulgada a Constituição Cidadã. A maior conquista foi estabelecer o princípio da função social da propriedade no rol de direitos e garantias fundamentais. Todavia, todo o presente trabalho se direciona no que dispõe a atual Carta, razão pela qual a abordagem se dará nos tópicos seqüentes.

---

<sup>34</sup> SARASATE. Op. Cit. Pág. 511, nota de rodapé.



## 2 REFORMA AGRÁRIA

### 2.1 SISTEMATIZAÇÃO DO CONCEITO

A palavra “Reforma” pela origem etimológica, advém de *Reformare* (*re + formare*) que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar<sup>35</sup>. Isso nos mostra um problema na estrutura agrária, pois carece de modificação. Essencialmente, o objeto da reforma agrária é eliminar da estrutura fundiária os elementos nocivos ao desenvolvimento rural, dando-lhe novos moldes e diretrizes.

A definição de reforma agrária não se resume a elementos técnicos. O tema tramita concomitantemente nos mais diversos setores, seja Econômico, Histórico, Social ou Jurídico. Todavia, por mais que cada ramo da ciência busque contornos próprios na definição do conceito, a análise jurídica deve sempre levar em consideração todos os elementos que envolvem o tema. Isso porque a investigação no caso concreto deve considerar o sistema como um todo. Em seu sentido econômico, encontramos nas palavras de José Eli Veiga, citado por Benedito Marques,<sup>36</sup> um ponto de partida:

A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vistas a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária. Tal enunciado consta em qualquer bom dicionário. Como geralmente acontece com as conceituações sintéticas, nela está apenas implícita uma idéia-chave para o seu entendimento: de que se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola. É isto que permite distinguir reforma agrária de transformação agrária

Sem embargo, a luta de classes, raiz do pensamento Marxista, é uma presença marcante, pois a partir do momento que se busca uma reestruturação, no presente trabalho a fundiária, há pelo menos dois grupos diretamente interessados.

---

<sup>35</sup> MARQUES. Op. Cit. Pág. 161.

<sup>36</sup> Idem. Pág. 162.

De um lado aquele que se beneficia com o sistema atual (os latifundiários, os especuladores), e de outro, aquele que sofre as consequências do sistema colocado em xeque (os trabalhadores sem-terra de forma imediata). Assim:

“(...) A reforma agrária surge quando se está diante de um conflito, onde se opõem duas forças contrárias: grandes proprietários e trabalhadores rurais. E o que está em jogo é o acesso desses trabalhadores à terra, só possível na medida em que se modifica a estrutura fundiária, com objetivo distributivo, isto é, *mudança do estado agrário vigente*.”<sup>37</sup>

Ainda, o processo de reforma agrária visa, além dos envolvidos de forma direta, toda sociedade. Isso porque a necessidade da reestruturação agrária busca a satisfação de toda uma coletividade, representada pela Justiça Social e, essencialmente, um meio para se atingir os fins fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º da Constituição Federal).

Em linhas gerais a reforma agrária busca a correção de um sistema de concentração de terras, iniciado com a colonização Brasileira pelo regime sesmarial. São longos séculos em que o problema apenas se agravou.

No âmbito jurídico o início de uma proposta se deu com o Estatuto da Terra que se propôs a definir reforma agrária, bem como o seu objetivo:

Art.1º Esta lei.....

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.

Art. 16º A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a justiça social, o progresso e o bem estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

A conceituação por parte da boa doutrina tende sempre no mesmo sentido do texto legal, com algumas variações<sup>38</sup>. Pinto Ferreira propôs: “reforma agrária é a mudança dos traços essenciais e total da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da

<sup>37</sup> ARAÚJO. *O Acesso*. Op. Cit. Pág. 105

<sup>38</sup> Sobre o tema, indica-se as citações feitas pelo professor Benedito Marques, em op. Cit. Pág. 162.

propriedade agrícola, tendente a democratização da propriedade rural.”<sup>39</sup> Completa Benedito Marques: “não se pode abstrair a sua finalidade (da reforma agrária) precípua, que o legislador cuidou em determinar: atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.”<sup>40</sup>

Dos conceitos expostos facilmente percebemos a necessidade de mudança. Quando se fala em democratização, Princípios e Justiça Social necessariamente se impõe a responsabilidade de todos os envolvidos, direta ou indiretamente. O discurso aqui facilmente se resume ao dever político de implementar uma reestruturação. Todavia, a história nos ensina que a paciência levou ao comodismo. Este, por sua vez, à acentuação do problema. A reforma agrária é, sem dúvida, um dever do Executivo, na medida de se fazer aplicar uma política justa de acesso à terra, bem como de providenciar uma política agrícola eficiente. Assim, o dever é dos representantes do povo, porém o compromisso é de todos os envolvidos.

No âmbito jurídico o problema não escapa, tampouco é de fácil solução. Isso porque a Reforma Agrária implica em reformulação de conceitos que prevalecem a séculos. A reestruturação fundiária do país coloca em xeque o conceito absoluto da propriedade e a necessidade do seu exercício ser condicionado a uma função social. Mesmo que a atual Constituição já tenha alçado a Função Social da Propriedade como um princípio fundamental, logo de aplicação imediata, a sua efetividade está longe de ser a regra. Não obstante a isso, cabe aos operadores do direito o compromisso de efetivação da Justiça Social.

Dessa forma, a reforma agrária pode ser analisada sob duas óticas: ela representa em si uma finalidade (na medida de se fazer cumprir a função social da propriedade) e um meio, na proporção em que se busca uma nova ordem. Passemos então a análise de ambas posições distintas, não excludentes por certo, porém intimamente ligadas e indissociáveis.

---

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. 6, São Paulo: Saraiva, 1994. Pág. 458  
Op. Cit. Pág. 163

A reforma agrária, a partir da leitura do texto legal, é a finalidade da desapropriação de terras que não cumpram sua função social. Isso se mostra evidente após a leitura da Carta Magna, vez que a mesma impossibilita a desapropriação de pequenas e médias propriedades, bem como as produtivas. As duas primeiras por contraposição lógica porque representam a forma ideal do direito à terra, acarretando em justiça social e maior produtividade. Já a segunda, por escolha do legislador<sup>41</sup>.

Entende-se, então, a reforma agrária como fim, quando a mesma visa que a propriedade esteja em conformidade com o princípio estabelecido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição da República. Ainda, que a terra cumpra simultaneamente os requisitos fixados, também no texto Constitucional, no artigo 186<sup>42</sup>.

Todavia, vale ressaltar que a desapropriação por interesse social de terras que não cumpram a sua função social é apenas um instrumento jurídico da reforma agrária. Porém, quando assim analisado, a reforma agrária é vista como um fim que busca o cumprimento da função social da propriedade. Há quem afirme que quando a reforma agrária se utiliza desse instrumento, ela atua de forma a punir o proprietário. Nesse sentido:

O descumprimento da função social do imóvel rural foi tido pelo constituinte como tão grave, que sua ocorrência enseja uma sanção severa. De fato, é característica da reforma agrária que seu instrumento, a desapropriação por interesse social, assuma caráter punitivo para o expropriado, com a agravante representada pela forma de se pagar a indenização correspondente.

Isso não ocorre, em princípio, nas demais espécies de desapropriação, que se realizam não com conotação de sanção pelo mau uso da propriedade, mas sim em consideração a

---

<sup>41</sup> A propriedade produtiva é, em si, uma tese de monografia. Não entraremos no mérito da questão, todavia a produtividade da terra não implica que a mesma cumpra a sua função social. O artigo 186 da Lei Maior é taxativo ao exigir que os requisitos expostos nos incisos sejam cumpridos simultaneamente.

<sup>42</sup> Art. 5º Todos são iguais.....

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social.

Art. 186. A função social da é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em leis, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

interesses públicos que sobrelevam o interesse individual do proprietário, havendo, pelo menos teoricamente, a recomposição do patrimônio pela indenização paga em dinheiro.<sup>43</sup>

Não nos parece razoável que tal afirmação seja absolutamente correta. A argumentação é no sentido de a Carta Magna continuar protegendo o direito à propriedade, desde que essa cumpra sua função social. O não cumprimento desse princípio constitucional enseja não em uma punição, mas sim na perda da guarida constitucional. O que se perde de fato é a garantia de proteção na Lei Maior. A partir daí tal propriedade se torna passível de desapropriação para fins de reforma agrária, com a indenização justa e prévia em Títulos da Dívida Agrária. Nesse aspecto o professor Benedito Marques, ao comentar a referida citação, esclarece a relativização desse caráter punitivo:

Essa idéia de punição(...) merece temperamentos. É que o direito de propriedade, pela atual Carta Magna do Brasil, está condicionado ao cumprimento da função social. E não apenas com relação ao imóvel rural, mas também aos imóveis urbanos. Destarte, se o proprietário não está cumprindo a função social, o seu direito é vazio, nenhum. Daí que a indenização paga em TDA não será, de todo, uma pena que a ele se impõe.<sup>44</sup>

Assim, a finalidade não é de punição, pois o artigo 184 da Constituição fala em justa e prévia indenização para o proprietário que perdeu a garantia Constitucional. O essencial aqui é que a reforma agrária age como propulsora na efetivação de um direito fundamental: a função Social da propriedade.

Por outro lado, a reforma agrária deve ser analisada como meio, quando visa um bem maior, que é a Justiça Social. Em linhas gerais é a efetivação dos direitos fundamentais do homem.

Indispensável aqui fazer uma breve análise sobre os direitos humanos. Em 1948 foi promulgada, pela Assembléia Geral da ONU, a “Declaração universal dos Direitos Humanos”, visando assegurar a liberdade, justiça e a igualdade entre os homens. Indiscutível a importância dessa

<sup>43</sup> ALMEIDA, Paulo Guilherme. Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil. São Paulo: Ltr. 1990. Pág. 72

<sup>44</sup> MARQUES. Direito... Op. Cit. Pág. 166

Declaração, todavia a obrigatoriedade não era imposta as Nações do mundo. Justamente por isso, a ONU em 1966 promulgou outros dois Pactos, agora de forma a impor diretrizes aos Estados: o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O professor Dallari assim define esse novo período:

Aí começa uma nova fase do constitucionalismo, com duas características novas essenciais: os Direitos Humanos é que determinam a legislação, em lugar de serem considerados somente depois de incluídos na lei; Os direitos fundamentais não são apenas declarados ou proclamados, mas recebem da própria Constituição a garantia de sua efetivação, mediante a previsão de instrumentos para que os indivíduos e as organizações sociais possam realmente exigí-los e, além disso, pela atribuição de tarefas aos órgãos do Estado, visando a promoção dos direitos.<sup>45</sup>

A Constituição Brasileira acolheu o direito à propriedade, condicionada à sua função social, como um direito fundamental do homem. Em se tratando de um Estado que visa à igualdade e liberdade entre os homens, objetivando construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, buscando erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem todos (artigo 3º, CF), nada nos impede de dizer que a reforma agrária pode ser um meio fundamental de se fazer cumprir os direitos humanos. Isso porque, o direito à propriedade é restrito a uns poucos privilegiados descompromissados com o resto da sociedade. Assim, “a propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais”<sup>46</sup>. A atuação do Judiciário se dá na constatação, no caso concreto, que o “descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional.”<sup>47</sup> A Justiça Social é reconhecer que a igualdade de acesso à terra é indispensável a um Estado que busca materializar os direitos fundamentais. Ao Judiciário

<sup>45</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição para Justiça Social*. Artigo publicado na internet, no site [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br).

<sup>46</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e Deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In: *A questão Agrária e a justiça*, Juvelino José STROZAKE (Org.). São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000. Pág. 147

<sup>47</sup> Idem. Pág. 145

competete enxergar “que as transformações do Estado contemporâneo deram à propriedade, além dessa função (de proteção contra a intrusão dos poderes públicos), também a de servir como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os fracos e desamparados”<sup>48</sup>, reconhecendo na reforma agrária o meio necessário para tanto.

De toda sorte, a conclusão a que chegamos é que a reforma agrária é necessária e indispensável, incluindo a luta dos trabalhadores por um pedaço de terra, a sua precípua missão de se fazer cumprir a função social da propriedade e, por fim, enquanto meio, visa à melhoria da condição de vida de toda a população brasileira. Nas brilhantes palavras do professor Varella:

Não se deve pensar que a reforma agrária é necessária e urgente para terminar com o problema de “pobres miseráveis” sem-terra e sim para melhorar a condição de vida de todos os brasileiros, para democratizar a terra, para minorar as diferenças sócio-econômicas e para promover a justiça social. Nunca houve reforma agrária no Brasil, houve momentos em que se pensou na possibilidade de que isso acontecesse e a conclusão a que se chega é que faltou mobilização nacional para que ela ocorresse. É preciso esclarecer que o problema agrário não é dos “sem-terras”, ou do Ministério da Agricultura, ou dos agricultores, ou do INCRA em particular, é um problema de todos os brasileiros.<sup>49</sup>

## 2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A idéia de uma propriedade voltada a uma função social não é nova. Atribui-se à Grécia antiga, nos pensamentos de Platão e Aristóteles, a sua gênese, relatado de forma brilhante por Rosalinda Pereira:

Para Platão, na sua obra *A República* este defendia uma forma de organização social comunista que os bens e uma sociedade pertencessem a todos os membros dessa sociedade, enquanto Aristóteles na *Política* defendia que os bens existiam para a satisfação das necessidades dos homens, contudo a maneira mais eficaz de se assegurar a destinação social dos bens é através da apropriação pessoal. Para ele era preferível que os bens pertencessem às necessidades da comunidade, ou seja, os homens têm o direito

<sup>48</sup> Idem. Pág. 147

<sup>49</sup> VARELLA. *Introdução.. Op. Cit.* Pág. 158

de usar os bens não só para sua própria manutenção como para satisfazer a coletividade.<sup>50</sup>

O pensamento Aristotélico foi retomado na Idade Média por São Thomas de Aquino, que afirmava ser a propriedade privada pertencente à natureza humana. Relatava ainda, que o direito do proprietário sobre o superabundante não é da mesma natureza que sobre o suficiente. Qualquer pessoa que detém o superabundante ou o excedente deve ver seu benefício revertido em favor da comunidade e do bem comum.<sup>51</sup> Extrai-se da *Summa theologia*: “Quanto ao nosso direito de usar as coisas é preciso que as consideremos como bens da coletividade, de tal forma que as devemos utilizar para suprir as necessidades dos outros”.

Com a decadência do sistema feudal nasce a política mercantilista e, com ela, o Estado liberal. A análise da terra toma o sentido meramente econômico com total liberdade ao seu proprietário. Figura-se aqui a “identificação da propriedade com a liberdade, que fez ressurgir o conceito individualista de propriedade romana, com a diferença que, atendendo à orientação filosófica da época, o liberalismo lhe imprime um caráter absoluto que não foi identificado na propriedade romana, na qual o individualismo estava subordinado às necessidades sociais(...)”.<sup>52</sup> Nas palavras do Professor Gustavo TEPEDINO:

Com o liberalismo do século XIX a marca do individualismo moldaria a função social como instrumento de afirmação da inteligência e da liberdade do homem. A propriedade cumpriria necessariamente sua função social pela apropriação em si, como forma máxima de expressão e de desenvolvimento da liberdade humana. Esta dogmática inspiraria, com efeito, a codificação da Europa do último século e, em sua esteira, o nosso Código Civil de 1916.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> PEREIRA, Rosalinda. *A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade*, in revista de direito civil, RT, n. 65, Jul.\Set. 1993, pág. 105. In MANIGLIA, Elisabete. *Atendimento da função social pelo imóvel rural*. In: *O direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro. Ed. Forense:2005. pág. 31

<sup>51</sup> CÂMARA, Maria Helena Ferreira. *Aspectos do direito de propriedade no capitalismo e soviétismo*. Pág. 189-190. In. VARELLA. Introdução.. Op. Cit. Pág. 203.

<sup>52</sup> PEREIRA, Rosalinda. Op. Cit. Pág. 96

<sup>53</sup> TEPEDINO, Gustavo. *A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)*. Revista Forense; Rio de Janeiro, ano 85, v. 306, pág. 74



Essa forma de apropriação da propriedade, descompromissada com o elemento sociológico da terra, começa a gerar a “formação de inúmeros latifúndios e a necessidade de se refazer a noção de propriedade. As reações a essa situação provocaram o surgimento de muitas doutrinas que identificaram a propriedade privada como ocasionadora de todos os males.”<sup>54</sup>

Surge a doutrina socialista, que resgata a importância da destinação social da propriedade rechaçando o seu caráter absoluto, predominante no pensamento liberalista. Vale destacar o papel fundamental que teve o manifesto comunista de Marx e Engels, pois o Papa Leão XIII em 1891 publica a resposta ao manifesto, conhecida como encíclica *Rerum Novarum*. Nela constava a afirmação do caráter natural do direito de propriedade, porém não negando a necessidade do cumprimento de sua função social.<sup>55</sup>

A maioria doutrinária considera a Constituição de *Weimer*, de 1919, o marco positivo na relativização do conceito individualista de propriedade. A importância da Lei Maior Alemã é indiscutível, todavia se esquecem os bons doutrinadores de destacar a revolução Mexicana, que alterou a estrutura jurídica do país latino-americano estabelecendo uma nova ordem social. Nas brilhantes palavras do professor MÁRES:

(...) A Constituição Mexicana de 1917, ainda vigente, foi um marco mais importante do que a de Weimer porque organizava o Estado contemporâneo em uma região cujos conflitos não se estabeleciam entre camponeses servos transformados em trabalhadores livres e a propriedade privada, mas entre camponeses livres, na grande maioria indígena, que queriam continuar sendo livres e indígenas contra o regime da propriedade privada, tal como ocorreu em Canudos e no Contestado. Daí que esta Constituição tem uma cara marcadamente agrária, nitidamente camponesa e forte sotaque latino-americano.<sup>56</sup>

A destinação social da propriedade, no mundo jurídico, é reflexo de um determinado bloco histórico. Deve-se levar em consideração a situação política, econômica e social de cada país ou região. O pensamento jurídico Brasileiro sempre acompanhou a doutrina Européia, com a evolução dos conceitos sendo inseridos (ou ignorados) na legislação brasileira. Diante

<sup>54</sup> PEREIRA... Op. Cit. Pág. 97

<sup>55</sup> PEREIRA... op. Cit. Pág. 96

<sup>56</sup> MÁRES. Op. Cit. Pág. 93

disso, retomaremos a análise da função social da propriedade nos moldes Europeus.

A legislação Brasileira seguiu os pensamentos individualistas quanto ao direito de propriedade. O debate sobre a relativização do caráter absoluto da propriedade aforava no mundo Europeu. Na França e na Alemanha, principais influenciadores do direito civil brasileiro, a discussão se acirrava. O Código Civil de 1916 ignorou a doutrina emergente da função social da propriedade. O então Código garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude individualista.

A Constituição de *Weimer* representaria um novo marco, pois instituiu a funcionalização da propriedade. A importância foi suprema, como nos alerta Eduardo Espínola, citado por Luiz Edson Fachin: “desde que, na Constituição de Weimar (1919), se proclamou que a propriedade obriga, em todas as legislações mereceu o pronunciamento acolhida”<sup>57</sup>

O Código Civil Brasileiro de 1916, alheio a doutrina funcional da propriedade, positivou o caráter individualista e patrimonial da propriedade. Assim, o professor Eroulths nos alerta que “O Código de 1916 vai refletir, no seu artigo 524, a filosofia e os sentimentos da classe senhorial, que fez elabora-la à sua imagem e semelhança, de acordo com a representação que, no seu idealismo, fazia da sociedade”<sup>58</sup>.

No Constitucionalismo Pátrio, a incorporação do princípio da função social da propriedade à legislação se dá na Constituição 1934, de forma modesta, dispondo o artigo 113, que é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

Todavia, é com a Constituição de 1946 que temos a modificação no exercício do direito de propriedade, pois ela continuaria sendo um direito

<sup>57</sup> FACHIN. *A função social...* Op. cit. Pág. 17

<sup>58</sup> CORTIANO, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro; Renovar, 2002., Pág. 104

inviolável. Dizia o artigo 147 “que o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social”, podendo a lei promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (artigo 141, §16).

A expressão Função Social da propriedade é utilizada pela primeira vez, em ordem Constitucional, no Brasil com a Constituição de 1967 e a com a Emenda de 1969. Assim, a função Social da propriedade se estabeleceu como um princípio da ordem econômica e social (artigo 160, III), sem contudo, representar “uma garantia fundamental do cidadão”<sup>59</sup>.

A atual Constituição Brasileira teve o mérito de não se limitar a incluir a Função Social da Propriedade como apenas um princípio da ordem econômica, mas também a incluiu dentro dos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido TEPEDINO nos ensina que tal inserção considera a função social da propriedade “como regra fundamental, apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico. É interessante notar que a Constituição reservou à função social da propriedade a natureza de princípio próprio e autônomo”<sup>60</sup>

A função social da propriedade não pode ser confundida como mero limitador ou como meio de restrição ao proprietário, ou nas palavras de COMPARATO, citado por ROSALINDA PEREIRA:

Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido que é empregado o termo desta matéria, significa em poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo.<sup>61</sup>

Assim, a propriedade funcionalizada é um poder/dever do proprietário, pois a ele incumbe a missão de não se contrapor aos interesses sociais, mantendo a sua destinação em conformidade com as necessidades coletivas.

<sup>59</sup> GONDINHO, André Osório. *Função social da propriedade*. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. Pág. 412

<sup>60</sup> TEPEDINO, Gustavo. *A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)*. Revista Forense; Rio de Janeiro, ano 85, v. 306, pág. 76

<sup>61</sup> PEREIRA, Rosalinda... Op. Cit. Pág.100

Nessa esteira, a Constituição de 1988 estabeleceu requisitos objetivos para a Função Social, aplicada à propriedade urbana e a rural. A primeira está presente no artigo art. 182, da Constituição. Dessa forma a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressa no plano diretor, este representado pelo Estatuto da Cidade. Todavia, o que aqui nos interessa é Função Social aplicada à propriedade rural.

Dispõe a Carta:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Merece destaque o legislador ao indicar que a função social da propriedade é cumprida quando atende os requisitos de forma simultânea. Assim, não restam dúvidas quanto à necessidade do cumprimento de todas as exigências para que a propriedade se torne objeto de proteção.

Os quatro incisos demonstram requisitos de ordem econômica, ambiental e social. Quanto ao primeiro, o aproveitamento racional e adequado equivale ao que o Estatuto da Terra menciona como níveis satisfatórios de produtividade, evidenciados por graus de utilização (80%) e de eficiência na exploração (100%). Já o segundo, evidencia a preocupação com a manutenção das características próprias da terra, devendo a exploração ser compatível com os recursos ambientais. Visa ainda à importância de se manter o equilíbrio ecológico, meio necessário de saúde e qualidade de vida. Não obstante a vasta legislação ambiental, a própria Constituição reservou um Capítulo destinado ao Meio Ambiente (artigo 225 e seguintes). Por fim, que a exploração esteja em conformidade com os anseios sociais. A

exploração da propriedade tem que observar as relações de trabalho, bem como favorecer o bem-estar social de proprietários e dos trabalhadores. Essa preocupação não é por acaso. O Brasil possui a segunda pior distribuição de terras no mundo, perdendo apenas para o Paraguai. O trabalho escravo no campo é frequentemente denunciado pelos meios de comunicação. Outro aspecto importante, em referência ao último inciso, é a preocupação com os “conflitos e tensões sociais no imóvel, o que significa, em outras palavras, a busca da PAZ.”<sup>62</sup>

Após as linhas traçadas sobre a função social da propriedade, a conclusão primordial a que se chega é que estamos tratando de um princípio constitucional, estabelecido no rol dos direitos fundamentais, logo de aplicação imediata. Não obstante a isso, a importância dessa sistematização detalhada nos remete a idéia central desse trabalho. A desapropriação agrária constitui um instrumento primordial para a efetivação da reforma agrária em nosso País. A previsão Constitucional em seu artigo 184 é clara quando atribui competência à União para desapropriar, nos interesses sociais, com a finalidade de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. O debate se torna ainda mais relevante quando estamos diante de conflitos sociais no campo. Compete ao Juiz, nesses casos, valorizar esse princípio, dando-lhe eficácia concreta. Assim nos ensina GONDINHO:

A Constituição deve ser interpretada à luz de seus princípios informativos. Qualquer interpretação dissonante da acima exposta, representa, em nossa opinião, profunda violação aos fundamentos da República Brasileira e aos objetivos fundamentais da mesma. Não se constrói uma sociedade justa e solidária, erradicadora da pobreza e promotora do bem comum, como soluções patrimonialistas, desprovidas das garantias existenciais asseguradas pela Constituição Federal em seus princípios básicos.<sup>63</sup>

A importância dessa leitura constitucionalizada do direito civil se mostra ainda mais relevante nas ações de reintegração de posse. Compete ao magistrado fazer o filtro constitucional da demanda, analisando primeiramente se a propriedade está cumprindo simultaneamente os

<sup>62</sup> MARQUES. Op. Cit. Pág. 57

<sup>63</sup> Op. Cit. Pág. 415

requisitos do artigo 186 da Constituição Federal, para após se deter às exigências infraconstitucionais (essa análise será abordada no último capítulo).

Assim, a função social da propriedade é um princípio constitucional, dotado de eficácia plena e, como tal, deve servir de sustentação interpretativa de todo ordenamento jurídico.

### **2.3 A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA**

Na inércia do Poder Executivo em promover a reforma agrária, objetivando a redistribuição de terras no campo, insurge-se no país os movimentos sociais que visam pressionar a atuação do Governo na implementação da justiça no campo.

O movimento dos trabalhadores sem terra (MST) teve origem nas lutas camponesas, em meados do século passado. Com a ditadura militar, a repressão praticamente extinguiu a luta pela terra. Vale ressaltar que foi justamente nessa época que o Estatuto da Terra nasceu no cenário nacional. O intento da lei era mais de acalmar as agitações no campo do que efetivamente promover a reforma agrária.

No fim da década de setenta, com o apoio da pastoral da terra, e na tentativa de se restabelecer a democracia no país, várias famílias sem terra começaram a organizar invasões à propriedade no sul do País. O apoio da Igreja era no sentido de estruturar o movimento, pois somente com organização e consciência se poderia chegar ao objetivo de trazer a justiça ao campo.

Em meados da década de oitenta, na iminência do fim do regime ditatorial, o MST realizou o primeiro congresso nacional dos sem-terras, cujo lema era “sem reforma agrária, não há democracia”. De lá pra cá, com duras oposições, o MST se estabeleceu definitivamente como um movimento social

organizado, com ideologia marcante, politizado e com a finalidade de um bem comum: a justiça rural.

É justamente por se tratar de questão democrática que a doutrina enquadra o MST como um novo movimento social, típico do Estado Democrático de Direito. Nas palavras de TUPINAMBÁ NETO:

Portanto, os movimentos sociais são o caminho natural da revolta incontida da população e exige mudanças ou até mesmo oferece e apresenta alternativas ao *status quo* superado e ineficiente, e, não raro, parte para a ação, tomando a iniciativa de promover e realizar essas mudanças, tal como ocorre com os movimentos dos sem-teto e sem-terra, que ocupam terrenos urbanos e rurais e conjuntos desocupados (em caráter definitivo ou temporário), tomando posse de prédios e terrenos e promovendo o assentamento de pessoas previamente selecionadas.<sup>64</sup>

As constituições modernas estabelecem mecanismos de proteção aos direitos e garantias fundamentais, tais como o mandado de segurança e o *Habeas corpus*. Todavia, não há norma constitucional plenamente eficaz que obrigue os governantes a implementarem a reforma agrária. Daí o alerta feito por Juvelino José STROZAKE:

Todavia, aparentemente, a legislação brasileira privou o cidadão de instrumentos processuais aptos a obrigar os governantes de plantão a cumprirem a Lei... Ao não concretizar o programa de reforma agrária, o Poder Público subtrai aos trabalhadores rurais vida digna. Negar ao ser humano os direitos fundamentais, é negar a sua própria existência; eis que para ser havido como tal, haverá necessariamente desfrutar das mínimas garantias sociais.<sup>65</sup>

É nessa omissão e na falta de vontade do poder público que a doutrina legitima a atuação do MST como um ato de desobediência civil, implícito no artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, que diz: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Como desobediência civil, o professor José Carlos GARCIA assim define: “podemos genericamente conceituar

<sup>64</sup> TUPINAMBÁ NETO. Hermes Afonso. *Os novos movimentos sociais*. In: *Constituição e democracia*. MAUÊS, Antonio Gomes Moreira (Org.). São Paulo: Max Limonad. Pág. 97-98.

<sup>65</sup> STROZAKE. Juvelino José. *Reforma agrária e os direitos difusos e coletivos - a ocupação coletiva de terras como forma de acesso à justiça - A função social da propriedade rural e os fins sociais do processo civil*. In: *Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres*. Juvelino José Strozake (org). São Paulo, ed. Método. 2002. Pág. 68

desobediência civil como o ato em princípio ilegal, público e não-violento praticado por uma pessoa ou grupo de pessoas, com o objetivo de provocar a alteração da lei, política governamental ou prática social e/ou de obter o apoio ativo da opinião pública para sua causa”.<sup>66</sup>

Os atos de desobediência civil se mostram inicialmente ilegais. Todavia, quanto ao MST, o que há é uma “severa crítica à propriedade privada e aos sistema capitalista”<sup>67</sup>, atuação esta prevista no artigo 5º, inciso IV e VI, que preconizam a liberdade de consciência livre manifestação de expressão. “O movimento nitidamente formula um questionamento de caráter moral à propriedade da terra, identificando o direito a possuí-la e o dever de nela trabalhar e viver”<sup>68</sup>. Em linhas gerais, visam o cumprimento da Função Social da propriedade, prevista no mesmo artigo, no inciso XXIII.

Entretanto, o centro do problema enfrentado pelo Movimento é a sua tática de atuação. A crítica mais contundente está na ilegalidade das ocupações. A boa doutrina legitima essa atuação como expressão máxima da democracia, pois o MST almeja o mínimo que deve ser garantido: os direitos humanos.

Felizmente, o Poder Judiciário já está reconhecendo a legitimidade das ocupações, como típicas de um Estado democrático e como forma de expressão da cidadania. Alguns julgados impressionam pela sensibilidade social dos magistrados. Como exemplo, o Juiz mineiro Antônio Francisco Pereira, da 8ª Vara Federal de Belo horizonte (autos: 95.0003154-0). Trata-se de uma ação de reintegração de Posse ajuizada pelo DNER. Quanto aos fatos, cerca de 300 famílias invadiram um imóvel próximo a Rodovia BR-116. Fundamenta a Autarquia que tal ação visaria à própria proteção dessas pessoas, pois estavam sujeitas ao atropelamento. O Magistrado, em um

---

<sup>66</sup> GARCIA, José Carlos. *O MST entre desobediência e Democracia*. In. *A questão Agrária...* Op. Cit. Pág. 158

<sup>67</sup> Idem. Pág. 164

<sup>68</sup> Idem. Pág. 165



parágrafo, resumiu com perfeição a real situação que engloba as ocupações de terras:

(...) Enquanto não construir – ou pelo menos esboçar- “uma sociedade livre, justa e solidária”(CF, art. 3º, I), erradicando “a pobreza e a marginalização” (art. 1º, III), assegurando “a existência digna, conforme os ditames da Justiça Social” (art. 170) emprestando à propriedade sua “função Social” (art. 5º, XXIII, e 170, III), dando à família, base da sociedade, “especial proteção” (art. 226), e colocando a criança e o adolescente a “salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, maldade e opressão” (art. 227), enquanto não fizer isso, elevando os marginalizados à condição de cidadãos comuns, pessoas normais, aptas a exercerem sua cidadania, o Estado não tem autoridade para deles exigir – diretamente ou pelo braço da Justiça- o reto cumprimento da lei.

É nesse sentido também que encaminha o pensamento de STROZAKE, afirmando que “nesse contexto, as ocupações de terras configuram-se em instrumento hábil para exigir o quanto posto na Lei Maior, ou seja, exigir que o Poder Público construa uma sociedade livre, justa e solidária e, principalmente, erradique a pobreza e a marginalização”.<sup>69</sup>

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou acerca das ocupações. Nas palavras do Ministro Adhemar Maciel, assentou-se que elas seriam “uma reforma agrária de baixo para cima, uma pressão social, já que o governo está “tranquilo” há não sei quantos anos – quando todas as nossas Cartas e as nossas Constituições estão apregoando a reforma agrária”.<sup>70</sup>

Em outra oportunidade, também julgando *Habeas Corpus*, assim se pronunciou o STJ acerca do MST: “Movimento popular visando implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura-se direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado Democrático de Direito”<sup>71</sup>

Podemos concluir que a atuação do MST é perfeitamente legítima e legal. “A existência e atuação global do MST como movimento social não só não são nocivas à democracia como são mesmo indispensáveis ao seu

<sup>69</sup> STROZAKE, Juvélino José. Op. Cit., Pág. 68

<sup>70</sup> *Habeas Corpus* n. 4.399-SP. 6ª Turma, STJ, julgado em 12.03.1996, publicado no DJ em 08.04.1996, rel. min. Willian Patterson.

<sup>71</sup> Texto retirado do artigo “o MST entre desobediência e democracia”. Op. Cit. Pág. 167

fortalecimento e ao atendimento, por parte das autoridades públicas, de uma agenda social eternamente postergada, não podendo ser identificadas com as de bandidos, assaltantes ou inimigos da democracia.”<sup>72</sup>

Trata-se, então, de um Movimento “legitimado pelo direito que todo homem tem de sobreviver em condições de dignidade, com saúde e alimentação suficiente para si e para sua família”<sup>73</sup>, pressionando o Governo para que cumpra os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, CF), nem que para isso seja colocado em risco o principal direito fundamental: a própria vida.

---

<sup>72</sup> Idem. Pág. 173

<sup>73</sup> MEIRA NETO, Belizário. *O direito de resistência e o direito de Acesso à terra*. Rio de Janeiro: Impetus, 2003. Pág. 78.

### 3 PODER JUDICIÁRIO

#### 3.1 O PAPEL DO JUDICIÁRIO NO RECONHECIMENTO DA EFICÁCIA PLENA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A reflexão sobre a questão agrária brasileira nos leva a analisar o tema com maior atenção. Não é de hoje que os problemas sociais oriundos do campo reclamam por um tratamento diferenciado. Como visto, a história de desigualdades no setor rural do Brasil tem superado o valor normativo das Constituições. Lá se foram seis Constituições, certo que nem todas estavam sob o regime democrático, e o problema persiste. Vivemos agora a Constituição Cidadã, destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, com valores supremos de uma sociedade fraterna e fundada na harmonia social. É com base nos princípios nela consagrados que a nossa análise se encaminhará.

O professor José Afonso da Silva ao tratar da supremacia Constitucional, nos diz:

Significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.<sup>74</sup>

É na Constituição que encontramos a norma máxima de todo o ordenamento jurídico. Trata-se, em linhas gerais, de uma garantia aos cidadãos contra os abusos daqueles que o representam. O dilema reside aqui. Pois a partir do momento que o Poder Executivo se mostra cada vez mais compromissado com a inércia e o Legislativo impassível com as normas fundamentais, compete ao Poder Judiciário como guardião dos valores constitucionais atuar em defesa dos direitos que estão sendo suprimidos, ou melhor, ignorados.

No tema que nos é pertinente, deixa-se claro desde já que não se pretende afirmar que ao Judiciário cumpre o dever de erradicar todas as injustiças no campo,

---

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*, 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002. Pág 46

nem mesmo o dever de realizar a reforma agrária. Todavia, a partir do momento que os outros Poderes se mostram descompromissados com a causa e, pior, com os preceitos fundamentais, deve o Poder Judiciário atuar em defesa do Estado Democrático de Direito. Esse papel é fundamental “na medida em que o contrato/pacto social sociedade-Estado não está sendo cumprido pelo Poder Executivo, através de políticas públicas, ocorre um deslocamento, onde a lei infraconstitucional – vivificada pela Constituição- deve(ria) ser usada como fator de transformação social.”<sup>75</sup>

Assim, se é tão claro a atuação do Poder Jurisdicional, porque a realidade tem se mostrado diferente? As justificativas podem ser as mais variadas, todavia a sociedade em que vivemos é fortemente marcada por valores que superam o efeito do tempo. Vivemos em um País conservador no que interessa e, liberal, no que interessa mais. As desigualdades sociais, uma verdadeira dívida, acompanham toda a história brasileira. Muitos juízes apenas desconsideram os valores Constitucionais, alegando que na prática a realidade é outra. Assim, o que se pretenderá demonstrar nas linhas seqüentes é uma atuação jurisdicional com vistas na Lei Máxima, pois “todas as normas que integram a ordenação jurídica brasileira só serem válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal”<sup>76</sup>

Como visto, a atuação do juiz deve sempre levar em consideração os princípios Constitucionais. A leitura do caso concreto deve, impreterivelmente, passar por uma filtragem constitucional. Esse é ponto de partida. Assim, a atuação jurisdicional na reforma agrária deve, *a priori*, verificar o cumprimento de princípios fundamentais, para então aplicar as normas infraconstitucionais.

A situação fática que mais tem se verificado como forma de atuação do Poder Judiciário na reforma agrária é nas demandas possessórias em que envolvem ocupações de terras. Entram em questão valores supremos, como a verificação da destinação social da propriedade, bem como o conflito entre direitos patrimoniais e direitos fundamentais. Juízes presos ao absolutismo do direito proprietário ainda insistem em aplicar a legislação civil, sem antes a constitucionalizarem. Todavia, o

---

<sup>75</sup> STRECK, Lênio Luiz. *A Constituição e o Construir da sociedade: a função social da propriedade (e do direito) – um acórdão garantista*. In. *Questões... Op. Cit.* Pág. 42

<sup>76</sup> SILVA. *Op. Cit.* Pág. 46

caminho tem tomado lentamente outra direção. Felizmente já há traços de mudanças e, é nelas, que vamos nos ater.

As típicas ações são aquelas em que os Movimentos Sociais ocupam uma determinada propriedade rural. O proprietário, fundado no artigo 926 e seguintes do Código de Processo Civil bem como no artigo 1210 e seguintes do Código Civil, aciona a Justiça para a reintegração da posse. Começa aqui, então, o papel do Judiciário na reforma agrária.

O artigo 927 do Código de Processo Civil determina que incumbe ao autor provar a posse. Por possuidor, entende o artigo 1.196 do Código Civil, ser “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Os poderes inerentes à propriedade está disposto no artigo 1.228 do mesmo Código, que constitui “a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Assim, caberia ao proprietário-possuidor, que teve sua terra invadida, provar um dos requisitos para ter a sua pretensão atendida. Porém, a interpretação Constitucional exige outra realidade.

A Constituição garante a tutela da propriedade desde que a mesma cumpra sua função social. Para Ihering, lembrado por STROZAKE, a posse e a propriedade caminham de mãos dadas, sendo que a posse pressupõe a utilização da propriedade. Assim, a posse da terra –exteriorização da propriedade– está intimamente ligada a uma necessidade social, não mais sendo um privilégio de seu proprietário.<sup>77</sup> Logo, como condição da ação de reintegração de posse deve o proprietário comprovar a destinação social de sua propriedade. O requisito do inciso III do artigo 282 do Código de Processo Civil determina que a petição inicial deverá conter os fundamentos jurídicos do pedido. Como fundamento jurídico não basta a alegação da propriedade, mas sim da propriedade condicionada à sua função social. Assim, não pode o juiz dar garantias alheias ao que Constituição determina, devendo indeferir a inicial por carência de ação se não a provas do artigo 5º, inciso XXIII. Por isso, a função social da propriedade deve ser analisada de ofício pelo Juiz.

---

<sup>77</sup> STROZAKE. Op.cit. pág. 70

Essa análise constitucional continua na medida em que há requisitos objetivos que qualificam a propriedade rural com fins sociais. É o que dispõe o artigo 186 da Constituição:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Assim, a função social da propriedade só é cumprida quando todos os requisitos forem respeitados. Essa observância, por parte do magistrado, toma amplitudes maiores, quando se verifica que mais importante do que proteger o direito de propriedade é garantir o direito à propriedade. Reside aqui a importância do Judiciário.

Quando há ocupações a preocupação e a atuação com vistas Constitucionais se mostra ainda mais necessária. O direito patrimonial do proprietário deve sucumbir diante da luta pelos direitos fundamentais inerentes a todo ser humano. É perfeitamente cabível aqui a observação feita anteriormente, pelo Juiz Federal mineiro, que dizia:

(...) Enquanto não construir – ou pelo menos esboçar- “uma sociedade livre, justa e solidária”(CF, art. 3º, I), erradicando “a pobreza e a marginalização” (art. 1º, III), assegurando “a existência digna, conforme os ditames da Justiça Social” (art. 170) emprestando à propriedade sua “função Social” (art. 5º, XXIII, e 170, III), dando à família, base da sociedade, “especial proteção” (art. 226), e colocando a criança e o adolescente a “salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, maldade e opressão” (art. 227), enquanto não fizer isso, elevando os marginalizados à condição de cidadãos comuns, pessoas normais, aptas a exercerem sua cidadania, o Estado não tem autoridade para deles exigir – diretamente ou pelo braço da Justiça- o reto cumprimento da lei.<sup>78</sup>

Assim, o papel do Judiciário é atuar no cumprimento da Constituição, frequentemente esquecida pelos Poderes políticos. É fazer valer a eficácia plena do princípio da Função social da propriedade. É fazer com os princípios fundamentais do

<sup>78</sup> Sentença proferida nos autos: 95.0003154-0, 8ª Federal de Belo Horizonte. Juiz Antônio Francisco Pereira.

homem sejam respeitados. Enfim, é dar efetividade aos objetivos da República Federativa do Brasil presentes no artigo 3º da Constituição.

### 3.2 JUSTIÇA AGRÁRIA

A implementação de uma jurisdição agrária no Brasil não é notícia nova. Em 1910, Rui Barbosa já se preocupava com os problemas do campo, vislumbrando a necessidade de reformas. Dizia ele:

Consiste ele (o problema agrário) na efetividade vigorosa dessas garantias (salário dos trabalhadores), isto é, na criação de uma justiça chã quase gratuita, à mão de cada colono, com um regime imbuível, improtelável, inchincável. Toda a formalística, em pendência entre o colono e o patrão, importa em delonga, em incerteza, em prejuízo, em desalento. Nessa categoria de débitos, não sendo facilima, o mesmo é que não ser exequível, a cobrança. Sugeriu-se que o juiz mais acessível, o de direito, ou o de paz, receba a queixa e proceda *ex officio*, de plano, quase administrativamente, como nos casos policiais as autoridades respectivas, mediante sumariíssima inquisição, com simples audiência da outra parte.<sup>79</sup>

A preocupação acima colocada completa quase um século. O essencial é que o problema alertado permanece vivo. A estrutura fundiária da época, os problemas vindos dos conflitos no campo, a preocupação com as relações trabalhistas agrárias e a Justiça morosa e ineficaz parecem ser imunes ao tempo.

O Brasil está no rol dos países com a pior distribuição de terras do mundo. É aqui que também encontramos uma realidade de injustiças sociais cada vez mais marcantes. Não é de se estranhar que frequentemente acompanhamos nos noticiários denúncias de trabalho escravo no campo. Tão freqüente quanto as mortes decorrentes dos conflitos de camponeses na eterna luta pelo acesso à terra. Somado a isso, o poder judiciário se mantém preso às formalidades civilistas, alheio aos anseios sociais por Justiça.

Por esses motivos, dentre tantos, que se clama por uma Justiça Especializada, focada na ótica agrária e nos inúmeros problemas dela decorrentes.

Atualmente, as lides decorrentes de questões agrárias são julgadas pela Justiça Comum (como regra), pela Justiça Federal (quando se trata de desapropriação para fins de reforma agrária) ou pela Justiça trabalhista (no que concerne aos contratos agrários). Tal fato já demonstra uma certa preocupação, pois

<sup>79</sup> Referência extraída do livro introdução ao Direito à reforma agrária. VARELLA. M. D. Op. Cit. Pág. 410

o “objeto da Justiça Agrária seria assim, toda a coletividade envolvida nos cenário jurídico-social ligado ao agros, que envolve um número de pessoas mais que suficiente para gerar um grande número de ações, o que por si só já justificaria a criação de tribunais especializados para o tratamento da matéria.”<sup>80</sup>

Outro fator importante é a morosidade da justiça. O alerta feito por Rui Barbosa no sentido de se buscar rapidez na solução da lide se mostra mais atual do que nunca. Isso porque quem sofre com a demora do processo é sempre a parte oprimida, seja um trabalhador sem terra ou mesmo aquele que busca os direitos trabalhistas. A potencialidade econômica de uma das partes continua operando de forma ativa. Há processos que duram dez, quinze, vinte anos, entre decisões liminares até o trânsito em julgado. Enquanto isso milhares de trabalhadores do campo, que não possuem condições de suportar os efeitos do tempo, sofrem as conseqüências. Com a demora processual, a parte menos favorecida já sai perdedora. Assim “... o que tende a prolongar ou demorar o processo é uma vantagem para o litigante que tem a maior bolsa. O indivíduo que joga no pleito judicial tudo o que possui é prejudicado por um contendor mais capaz, de mais recursos. Prolonga-se a lide em detrimento do contendor que fica, durante maior tempo, privado daquilo que tem direito.”<sup>81</sup> Há a possibilidade clara de que se houvesse uma justiça agrária, esta sem dúvida estaria focada na realidade campesina, longe das distorções acarretadas pela equivalência dos problemas rurais com os das cidades. Vale ressaltar que a morosidade da Justiça envolve todo o contencioso jurisdicional. Todavia, o que não se pode esquecer é que os reflexos disso afetam de forma mais intensa determinados setores. Não se pode comparar a demora processual numa ação estritamente patrimonialista com as que envolvem direitos sociais. As conseqüências do tempo naquela é facilmente compensada pela correção monetária, enquanto neste são vidas à mercê de uma decisão final.

Aqueles contrários à criação de justiça agrária advogam a tese do alto custo para se implementar a estrutura, sendo injustificado o objetivo. Ora, a relação investimento *versus* benefício se mostra indiscutível. Assim:

A instituição de uma Justiça Especializada, sem dúvida, poderá ser o caminho da solução para esse angustiante problema que aflige milhares de famílias no campo, que vivem em clima de violência permanente. Na relação custo-benefício, o dispêndio não assusta,

<sup>80</sup> VARELLA. *Introdução...* Ob. Cit. Pág. 405

<sup>81</sup> Idem. Pág. 416. citando TAFT, Guilherme Howard.



porque não se cogita de implanta-la em todo o País e em todas as comarcas, mas apenas onde se acentuam os conflitos de terras.

Não se deseja uma Justiça Agrária caracterizada apenas pela mudança de nome da jurisdição, mas a organização de uma máquina constituída por pessoas admitidas em concurso público, em cujo programa se inclua o Direito Agrário como ponto principal, porque se acredita que o conhecimento dessa matéria embute a compreensão dos seus princípios norteadores, que, sabidamente, se voltam para as preocupações sociais e para o compromisso com as transformações.<sup>82</sup>

Nesse mesmo sentido o professor VARELLA nos ensina que “o retorno social e mesmo econômico com a criação da Justiça Agrária é muito superior aos custos de sua implementação, uma vez que garantirá a rápida solução das lides, de forma mais justa, garantindo o bem estar da sociedade, fim do Direito.”<sup>83</sup>

Em sentido contrário há os mais radicais, como o professor economista da USP Décio Zylbersztajn que afirma:

A estratégia adotada pelo MST de invadir uma propriedade, aguardar a reintegração da posse, e invadi-la seqüencialmente depois, mesmo com a sentença judicial determinando a reintegração da posse, indica claramente a falta de poder coercitivo da ordem judicial. E nisso, a criação de uma Justiça Agrária não só não ajudará, como poderá agravar o problema. A impressão é que o governo pretende dar tratamento especial ao MST, o que não acontece com tantos outros grupos de interesses, que continuarão a ter suas lides resolvidas pela Justiça comum. Por que não se criar um tribunal especial para questões imobiliárias, ou para questões tributárias ou ainda de relações de consumo? Todas essas controvérsias também têm suas especificidades.<sup>84</sup>

Não obstante a discussão, a Emenda Constitucional número 45, de 31 de dezembro de 2004, alterou a redação do artigo 126, estabelecendo agora que “para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.” Tal alteração fez renascer o sonho de alguns agraristas, como por exemplo o do professor Paulo Torminn Borges que, em 1991, ao comentar a antiga redação, dizia: “Considero (...) péssimo que a Constituição não tenha instituído a Justiça Agrária. Isto de Varas especializadas ou entrâncias especiais (...) é engodo. Não resolve nem ajuda. Precisamos, isto sim, é de juízes especializados, isto é, juízes com cabeça de agraristas, juízes com mentalidade agrarista.”<sup>85</sup>

<sup>82</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Justiça Agrária, cidadania e inclusão social*. In *Direito agrário na Constituição*. BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (organizadores). Rio de Janeiro: Forense, 2005. Pág. 125

<sup>83</sup> VARELLA. Introdução. Op. Cit. Pág. 417

<sup>84</sup> *A Justiça Agrária não garante a eficácia das sentenças*. Artigo publicado no jornal Valor Econômico. SP. 11/10/2004

<sup>85</sup> BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos de direito agrário*, 6ª ed. SP: Saraiva, 1991, p. 161

Antes da referida emenda, que agora vislumbra o caminho para a implementação de uma Justiça agrária, seis Estados da Federação haviam criado Juízes ou varas especializadas, são eles: Amazonas, Pará, Rondônia, Paraíba, Santa Catarina e Minas Gerais. Os três últimos Estados mostraram resultados efetivos. A Vara Especializada de Minas Gerais, apesar de única no Estado, representa um grande avanço, pois atua exclusivamente nas questões agrárias.

Sem dúvidas o caminho ainda é longo, ainda paira certas dúvidas quanto à criação da Justiça Agrária especializada. Os argumentos enfrentados são semelhantes aos da época em que se discutia a especialização da justiça do Trabalho bem como da Justiça Eleitoral. A Legislação Agrária é fértil e ampla. Há profissionais gabaritados que entendem a lógica rural. O que falta é vontade política. Se nos é possível colocar como exemplo, a justiça eleitoral era vista com certa desconfiança, pois acreditava-se que o poder econômico iria prevalecer. Todavia, apesar de sua recente história, já demonstrou o contrário e hoje é ela é vista como um modelo para o mundo.

## CONCLUSÃO

A história agrária brasileira nos mostra uma dívida social quase impagável. São cinco séculos de concentração de terra que em muito contribuíram para as graves injustiças sociais. A reforma agrária apresenta-se como indispensável para um país que busca uma sociedade justa e fraterna.

Aos governantes incumbiriam a missão de efetivar a justiça no campo. Todavia, o que ocorre é justamente o contrário: A indiferença com a causa agrária. Essa inércia, em especial do Poder Executivo, acarretou num agravamento da luta pela terra. É quase diário as notícias de mortes no campo, resultados da ocupação de terras por trabalhadores sem terra. Os latifundiários fazem justiça ao seu modo.

Aqui entra o Poder Judiciário como responsável pela efetivação dos princípios constitucionais. A indiferença dos outros Poderes na questão agrária serve de sustentação para que a Jurisdição atue de forma incisiva.

O Juiz não pode obrigar os Poder Executivo a implementar a reforma agrária. Todavia, a função de guardião dos valores regidos na Constituição obriga o judiciário a atuar na defesa dos princípios fundamentais.

A idéia central é que deve haver uma filtragem Constitucional, analisando-se de ofício o cumprimento da função social da propriedade. Ainda, o Juiz deve levar em consideração se há direito coletivo na demanda. Quando houver, a atuação se mostra ainda mais relevante, pois deve considerar que nas invasões de terras o que está em jogo é direito fundamental à vida, a dignidade da pessoa humana. Trata-se de uma luta pelas condições mínimas de um cidadão. Visto por esse lado, o direito meramente patrimonial de sucumbir diante das exigências Constitucionais.

Compete ao magistrado a sabedoria na hora do julgamento. Trata-se de constitucionalizar as normas patrimonialistas. A luta pela reforma agrária por parte dos Movimentos sociais visa ao cumprimento dos objetivos da República e, diante disso, deve ser tratado em âmbito Constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Guilherme. **Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Ltr, 1990.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O Acesso a Terra no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1985

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (organizadores). **Direito agrário na Constituição** Rio de Janeiro: Forense, 2005

BOBBIO, Norberto. **A era dos direito**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Paulo Tornminn. **Institutos Básico de direito agrário**. 6ª ed, SP:Saraiva, 1991,

CÂMARA, Maria Helena Ferreira. **Aspectos do direito de propriedade no capitalismo e Sovietismo**. In. VARELLA **Introdução ao Direito à reforma agrária – o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme, LED-Editora de Direito, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e Deveres fundamentais em matéria de propriedade**. In. **A questão Agrária e a Justiça**. Pág. 147 (COMPLETAR NOTA)

COMPARATO, Fábio Konder. **Função social da propriedade dos bens de produção**. Revista de Direito Mercantil, v. 63, pp. 71 - 79. São Paulo, RT, abr. - jun. 1987.

CORTIANO, Erolths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro; Renovar, 2002,.

COSTA, Hédio Roberto Nóvoa. **Abordagem Constitucional da reforma agrária**. In: Revista de Direito Agrário, ano 16, n. 14, Brasília.

DALLARI, Dalmo do Abreu. **Constituição para Justiça Social**. Artigo publicado na internet, no site [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre; Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **O estatuto constitucional da proteção possessória**. Folha de São Paulo. p. 2 - I. São Paulo, 27 de janeiro de 1996.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 6, São Paulo: Saraiva, 1994.

GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Problemas de direito civil-constitucional**. Rio de Janeiro; Renovar, 2000.

JORNAL "VALOR ECONÔMICO". São Paulo, Edição do dia 11/10/2004

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário**, São Paulo: LTr, 1984

MARQUES, Benedito Ferreira. **Justiça Agrária, cidadania e inclusão social**. In: **Direito agrário na Constituição**. BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (organizadores). Rio de Janeiro: Forense, 2005

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2003.

MEIRA NETO. Belizário. **O direito de resistência e o direito de acesso à terra**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003

MONTEIRO, Benedicto. **Direito Agrário e Processo Fundiário**. Rio de Janeiro, PLG Comunicação Ltda., 1980.

OPITZ, Osvaldo; OPITZ, Sílvia C. B. Opitz. **Tratado de Direito Agrário Brasileiro**, Vol. 3, São Paulo: Saraiva, 1983.

PEREIRA, Rosalinda. **A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade**, in revista de direito civil, RT, n. 35, Jul.\Set. 1993, pág. 105. In MANIGLIA, Elisabete. **Atendimento da função social pelo imóvel rural**. In. **O direito Agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PORTO, Costa. **Curso de Direito Agrário - formação do território do Brasil**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

SARASATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao alcance de todos**. Rio de Janeiro: Ed. Bastos S.A., 1967.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**, 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. **A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)**. Revista Forense; Rio de Janeiro, ano 85, v. 306, abr./mai./jun. 1989.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. In: **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro; Renovar 1999.

TUPINAMBÁ NETO. Hermes Afonso. **Os novos movimentos sociais**. In. MAUÉS, Antonio Gomes Moreira (Org.). **Constituição e democracia**. São Paulo: Max Limonad.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao Direito à reforma agrária – o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme, LED-Editora de Direito, 1996.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **A Justiça Agrária não garante a eficácia das sentenças**. Artigo publicado no jornal Valor Econômico, SP. 11/10/2004.